Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/7049

24. 04. 90

Große Anfrage

der Abgeordneten Schütz, Kiehm, Dr. Pick, Dr. Däubler-Gmelin, Schäfer (Offenburg), Bachmaier, Becker-Inglau, Schmidt (München), Singer, Stiegler, Wiefelspütz, Dr. de With, Dr. Hartenstein, Kastner, Lennartz, Müller (Düsseldorf), Reuter, Stahl (Kempen), Weiermann, Dr. Wernitz, Bernrath, Blunck, Dr. Böhme (Unna), Kolbow, Dr. Hauchler, Dr. Kübler, Daubertshäuser, Dr. Vogel und Fraktion der SPD

Informationszugangsrechte für Bürgerinnen und Bürger

Das Informationsübergewicht der öffentlichen Verwaltung wächst ständig und bedrohlich. Entsprechend nimmt der Bedarf an konkreten Maßnahmen zu, um dieses Übergewicht endlich abzubauen. Die öffentliche Verwaltung muß für die Öffentlichkeit transparenter werden.

Mit Hilfe der neuen Informations- und Kommunikationstechniken können die staatlichen Behörden immer leichter ständig mehr Informationen sammeln und sie nehmen ihre Möglichkeiten auch wahr. Infolgedessen stapelt sich in den Behörden immer mehr Wissen über die Bürger und über Angelegenheiten, die sie betreffen.

Die Bürger außerhalb der Exekutive haben dagegen nach wie vor nur eng begrenzte Möglichkeiten, um sich von dem Geschehen in der öffentlichen Verwaltung ein eigenes und ungeschöntes Bild zu machen. Denn bislang gibt es ein gesetzliches Informationsrecht im wesentlichen nur für solche Bürgerinnen und Bürger, die von Verwaltungsakten unmittelbar betroffen werden. Und selbst dieser eingeschränkten Informationspflicht können sich die Verwaltungen allzu leicht mit dem Hinweis auf Geheimhaltungsgründe entziehen.

Insgesamt geht somit die Schere zwischen dem Wissen der öffentlichen Verwaltung über die Bürger und den Informationsmöglichkeiten der Bürger über ihre Verwaltung immer weiter auf: Die Verfahrensabläufe sind immer schwerer zu durchschauen.

Dieser Befund reicht für sich genommen schon aus, um politischen Handlungsbedarf zu begründen. Die Situation spitzt sich jedoch insofern noch weiter zu, als sich staatliche Maßnahmen oder Unterlassungen heute weit intensiver und sehr viel langfristiger auf die soziale und natürliche Umwelt auswirken als früher.

Eine wirksame Kontrolle des Verwaltungshandelns ist also heute nicht nur weniger denn je möglich, sie wäre außerdem heute nötiger als jemals zuvor.

Es ist also höchste Zeit, das Informationsübergewicht der öffentlichen Verwaltung so weit wie möglich abzubauen. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn es gelingt, den Bürgern einen wirksamen Datenschutz zu garantieren *und* parallel einen effektiven allgemeinen Informationszugang zu den Datenbeständen der Verwaltung zu schaffen.

Dabei ist darauf zu achten, daß notwendige Ausnahmen vom Informationszugangsrecht (z. B. Datenschutz Dritter, Geheimhaltungsbedürfnisse des Staates) nicht als Vorwand dazu mißbraucht werden können, um das Informationszugangsrecht in der Praxis zur Ausnahme zu machen. Außerdem sollte ein allgemeines Informationszugangsrecht so ausgestaltet werden, daß der damit verbundene Verwaltungsaufwand minimiert wird. Besonders dringlich und damit als erster Schritt unbedingt erforderlich ist eine Verbesserung der Informationsrechte im Umweltbereich. Gerade hier wird besonders deutlich, daß eine bessere Information der Öffentlichkeit nicht nur im Interesse der – nachträglichen – Kontrolle wünschenswert ist, sondern auch, um die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger so zu verbessern, daß das Eintreten drohender Umweltschäden verhindert wird. Für den Gesetzgeber ergibt sich somit die Frage, ob er – wie etwa in den USA oder in Schweden – ein allgemeines Informationszugangsrecht normieren oder ob er mit dem am nachhaltigsten diskutierten Umweltrecht beginnen soll, wozu bereits auf europäischer Ebene Vorschläge vorliegen. Möglich erscheint auch, zusätzlich zu den aufgezeigten Wegen, die Informationszugangsrechte von Abgeordneten – allgemein oder bereichsspezifisch – wesentlich stärker auszugestalten.

Wir fragen daher die Bundesregierung:

A. Bestehender Informationszugang

1. a) Über welche Erfahrungen verfügt die Bundesregierung mit dem seit dem 1. Januar 1977 normierten Anspruch auf Akteneinsicht im Verwaltungsverfahrensgesetz, und wie bewertet sie die Erfahrungen?

   b) Kann sie insbesondere Angaben darüber machen, in welchem Umfang Begehren auf Akteneinsicht abgelehnt worden sind, weil eine Berechtigung zur Einsichtnahme nicht gegeben war?

2. Welche Gründe sprechen dafür, das Akteneinsichtsrecht auf Beteiligte und auf das laufende Verwaltungsverfahren zu begrenzen?

3. Würde nach Auffassung der Bundesregierung ein allgemeines Akteneinsichtsrecht zu einer besseren Akzeptanz der behördlichen Entscheidungsfindung führen?

4. Wie bewertet die Bundesregierung den Stellenwert eines allgemeinen Akteneinsichtsrechts im Rahmen der Verwaltungstätigkeit, und wie beurteilt sie die Forderung, ein allgemeines Akteneinsichtsrecht als neue Aufgabe zu formulieren?

B. Informationszugang im internationalen Vergleich

1. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, daß es im Gegensatz zur Gesetzeslage in der Bundesrepublik Deutschland in Schweden, Norwegen, Dänemark, Finnland, den Niederlanden, USA und Kanada ein gesetzlich verankertes Recht auf allgemeinen Informationszugang für jede Person gibt?

2. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über den Vollzug der Akteneinsichtsgesetze
   - in Kanada
   - in den USA
   - in Schweden und
   - in den Niederlanden vor?

3. In welchen Ländern wird das Akteneinsichtsrecht überwiegend von Wirtschaftsunternehmen wahrgenommen, und zu welchem Zweck werden die von den Firmen abgefragten Daten verwendet?

4. Inwieweit hält die Bundesregierung die in den USA, den Niederlanden und in Schweden gemachten Erfahrungen mit den dortigen Akteneinsichtsgesetzen für auf die Bundesrepublik Deutschland übertragbar?

5. Welche in den genannten Ländern ursprünglich erhobenen Einwände, die Neuregelung werde die ordnungsgemäße Verwaltungstätigkeit behindern, haben sich bestätigt?

6. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung darüber vor, ob in den genannten Ländern die Mitteilungsbereitschaft der Industrieunternehmen gesunken ist?

7. Wie beurteilt die Bundesregierung vor diesem Hintergrund die in der Bundesrepublik Deutschland geäußerten Vorbehalte gegen ein allgemeines Akteneinsichtsrecht und dabei insbesondere den Einwand, daß die behördliche Entscheidungsbildung geschützt werden müsse?

C. Informationszugang im Umweltbereich und seine Erweiterungsmöglichkeiten

I. Umfang des passiven Informationsangebots

1. Wie beurteilt die Bundesregierung den augenblicklichen Informationsstand der Öffentlichkeit in bezug auf Umweltdaten?

2. Wie steht die Bundesregierung zu der Aussage, daß ein Höchstmaß an Umweltinformationen für die Öffentlichkeit die beste Voraussetzung dafür bietet, daß umweltbezogene Vorhaben von der Bevölkerung akzeptiert werden?

3. Welche Bedeutung hat nach Auffassung der Bundesregierung die Öffentlichkeitsbeteiligung in bezug auf eine Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten und Teilhabe der Bürger?

4. Welche Bedeutung hat nach Auffassung der Bundesregierung die Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren für den Umweltschutz?

5. Welche Bedenken hat die Bundesregierung gegen eine Akteneinsicht unabhängig von Verwaltungsverfahren und für jede Person?

6. Welche Informationen könnten nach Auffassung der Bundesregierung zugänglich gemacht werden?

7. Sollte sich die Möglichkeit der öffentlichen Einsichtnahme auch auf entscheidungsvorbereitende Dokumente (z. B. Planungsdaten, Alternativvorschläge, Gutachten) erstrecken?

8. Sollten unter den entscheidungsvorbereitenden Dokumenten insbesondere solche veröffentlicht werden, die operative Daten (Stellungnahmen der Behörden, Verbände) enthalten?

9. Wenn ja, sollten dabei Rohdaten oder gewichtete Daten veröffentlicht werden?

10. Welche Rolle spielt nach Auffassung der Bundesregierung nach den bisherigen Erfahrungen die Öffentlichkeit z. B. bei der Kontrolle von Anlagenbetreibern im Hinblick auf die Einhaltung von Umweltvorschriften?

11. Ist die Bundesregierung der Meinung, daß durch die Offenlegung von Umweltdaten ein Anreiz für Emittenten geschaffen werden kann, sich umweltschonend zu verhalten?

12. Erwartet die Bundesregierung von einem erweiterten Zugangsrecht der Öffentlichkeit zu Umweltdaten auch eine verbesserte Mitwirkung der Bürger bei der Einhaltung von Umweltvorschriften?

13. Welche Konsequenzen will die Bundesregierung aus der Tatsache ziehen, daß bei Umweltvorsorgemaßnahmen der Öffentlichkeit keine Informations- und Beteiligungsrechte zustehen?

14. a) Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, daß in den Bundesländern Bayern, Bremen, Hamburg und Hessen für jeden die Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Wasserbücher besteht?

    b) Sollte nach Auffassung der Bundesregierung in den übrigen Bundesländern eine solche voraussetzungslose Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Wasserbücher ebenfalls geschaffen werden?

15. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung hinsichtlich der Inanspruchnahme des allgemeinen Einsichtsrechts in die Wasserbücher aus den Bundesländern Bayern, Bremen, Hamburg und Hessen vor?

16. Sind die bisher zum Teil schon öffentlich zugänglichen Umweltakten (z. B. Wasserbücher) für die interessierte Öffentlichkeit aus sich heraus verständlich, und wenn nicht, was wäre nötig, um sie verständlicher zu machen?

17. Unterstützt die Bundesregierung die Forderung, die Aussagekraft der Wasserbücher so zu erweitern, daß sich aus ihnen auch die tatsächlichen Einleitungswerte der Emittenten ergeben?

18. Wenn ja, genügt dies oder sind zusätzlich auch die operativen Daten (Verwaltungsvorgänge) erforderlich?

19. Hält es die Bundesregierung für erforderlich, der Allgemeinheit Informationen über die tatsächlich von Atomkraftwerken ausgehenden Einzelemissionen zugänglich zu machen?

20. An welchen Stellen in den einzelnen spezialgesetzlichen Bereichen (Atomgesetz, Abfallgesetz, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Baugesetzbuch, Bundesberggesetz, Bundesbahngesetz, Bundeswasserstraßengesetz) wäre die Bundesregierung bereit, einen allgemeinen Datenzugang zu eröffnen?

21. Wie beurteilt die Bundesregierung die gegenwärtige Informationsmöglichkeit der Öffentlichkeit im Bereich des Chemikalien- und Pflanzenschutzgesetzes, und in welcher Weise wäre sie bereit, hier einen allgemeinen Datenzugang zu eröffnen?

22. Wie könnte nach Ansicht der Bundesregierung eine bessere Information über stoffbezogene Daten erfolgen?

23. Wie steht die Bundesregierung dazu, Daten über Inhaltsstoffe und Eigenschaften von Produkten allgemein zugänglich zu machen, insbesondere im Hinblick auf eine Verbesserung der Produktqualität?

24. In welchem Ausmaß sollen Verwaltungsvorschriften zugänglich gemacht werden?

25. Welche wesentlichen Veränderungen (Kosten, Personal, Aktenführung) wären in der Verwaltungsorganisation erforderlich, um die Verwaltungsaufgabe „allgemeine Akteneinsicht" optimal erfüllen zu können?

II. Umfang des aktiven Informationsangebots

1. Sollte nach Ansicht der Bundesregierung die Allgemeinheit die Möglichkeit haben, sich nicht nur im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens über Emissionen einer genehmigungsbedürftigen Anlage nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) oder im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens über Umwelteinwirkungen einer Abfallentsorgungsanlage nach dem Abfallgesetz (AbfG) zu informieren, sondern durch regelmäßige Veröffentlichungen auch die von den Anlagen tatsächlich ausgehenden Belastungen von Luft, Boden und Wasser erfahren zu können?

2. Wie beurteilt die Bundesregierung die Möglichkeit einer gesetzlichen Verankerung einer Offenlegungspflicht gegenüber der Öffentlichkeit für emittierende Unternehmen über Schadstoffe und Abfälle sowie über deren Verbleib im Hinblick auf eine Verbesserung der Informationsgrundlagen der Öffentlichkeit?

3. Wie bewertet die Bundesregierung die Überlegung, ein für jedermann zugängliches Umweltkataster zu schaffen, aus dem sich die regionalen Belastungen von Boden, Wasser und Luft ersehen ließen?

4. Wie will die Bundesregierung in einer breiten Öffentlichkeit durch allgemeine Informationen und gezielte Auskünfte sowie durch Einblick in wissenschaftliche Untersuchungen und technische Planungen Verständnis für Art und Ausmaß einer vorsorgenden Umweltpolitik wecken?

III. Tiefe des Informationszugangs

1. Wann sind nach Auffassung der Bundesregierung Betriebs- und Geschäftsdaten schützenswert?

2. Wie will die Bundesregierung eine verbesserte Information der Öffentlichkeit im Umweltbereich sicherstellen, wenn dabei Betriebs- und Geschäftsdaten von Unternehmen veröffentlicht werden müßten?

3. Wie steht die Bundesregierung dazu, Einzelangaben der Emissionserklärung nach § 27 BImSchG auch dann zu veröffentlichen, wenn Rückschlüsse auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse möglich sind?

4. Sollten nach Auffassung der Bundesregierung auch Daten über Emissionen und Abfälle von Betrieben zugänglich sein, wenn Rückschlüsse auf das Produktionsverfahren möglich sind?

5. Wie bewertet die Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses die Einführung des in den USA bereits praktizierten „Notice"-Verfahrens, um zum einen Beeinträchtigungen der Wettbewerbssituation des betroffenen Unternehmens zu vermeiden und zum anderen einer unbegründeten Informationsverweigerung zu begegnen?

6. Wo liegen nach Auffassung der Bundesregierung sachgerechte Grenzziehungen zwischen einem allgemeinen Akteneinsichtsrecht und dem Datenschutz?

7. Wie wäre das Verhältnis zwischen einem allgemeinen Akteneinsichtsrecht und militärischen Daten zu gewichten, d. h. welche militärischen Daten wären vom Informationszugang auszuschließen?

8. Wie steht die Bundesregierung zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (KOM (88) 448, Bundesratsdrucksache 38/89)"?

9. Stimmt die Bundesregierung der Auffassung zu, daß nach dem Vorschlag der EG-Kommission ein allgemeiner verfahrensunabhängiger Anspruch auf Akteneinsicht im Umweltbereich geschaffen werden muß?

D. Rechtsschutz

1. Wie muß nach Meinung der Bundesregierung der Schutz der Öffentlichkeit vor ungerechtfertigter Informationsverweigerung durch die Verwaltung aussehen?
2. Ist die Bundesregierung der Ansicht, daß durch den von der EG-Kommission vorgelegten Richtlinienentwurf die Anwendung von § 44 a Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) im gerichtlichen Verfahren ausgeschlossen wird und Klagen auf Akteneinsicht gerichtlich überprüfbar werden?
3. Soll bei Verweigerung der Akteneinsicht im Rahmen von § 44 a VwGO eine formelle Klagebefugnis geschaffen werden?
4. Folgt nach Ansicht der Bundesregierung aus Artikel 7 des Richtlinienentwurfs, daß für den Bereich der Klagen auf Zugang zu Umweltinformationen die Anwendung von § 99 VwGO ausgeschlossen werden muß, um den Gerichten eine wirksame Überprüfung zu ermöglichen?
5. Wie bewertet die Bundesregierung die in den USA für den Fall der Versagung der Akteneinsicht aus Geheimhaltungsgründen bestehende Möglichkeit zur Überprüfung der ablehnenden Entscheidung im „in Camera-Verfahren"?
6. Hielte sie ein solches Verfahren für geeignet, die Überprüfung einer aus Geheimhaltungsgründen ablehnenden Entscheidung besser als bisher durchführen zu können?
7. Wie steht die Bundesregierung zu einer Einführung eines Gremiums zur Sicherung der Informationsrechte der Öffentlichkeit und zum Schutz berechtigter (z. B. Datenschutz-)Interessen Dritter?
8. Falls die Bundesregierung einem solchen Gremium positiv gegenübersteht: Welche Kompetenzen sollte es haben, wie müßte es personell und sachlich ausgestattet sein?

E. Besondere Ausgestaltung eines allgemeinen Informationszugangs

I. Informationsrechte von Mitgliedern des Deutschen Bundestages

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Überlegung, das Recht auf Akteneinsicht der Mitglieder des Deutschen Bundestages bzw. der Mitglieder der Landtage auszubauen?
   a) Welche generellen Einwände, die gegebenenfalls gegen ein Akteneinsichtsrecht des Bürgers erhoben werden, entfallen beim Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten; in welchem Umfang müßten sie nur noch eingeschränkt aufrechterhalten werden?
   b) Welche speziellen Einwände (z. B. solche der Sicherung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen) entfielen?

2. Wie beurteilt die Bundesregierung im Lichte ihrer Antwort zu Frage 1 die Überlegung, nur den Mitgliedern des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages das Recht auf Akteneinsicht zu gewähren.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung die Überlegung, den Mitgliedern des Petitionsausschusses ein Recht auf jederzeitigen Zutritt zu den Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung zu gewähren, damit ihnen an Ort und Stelle die gewünschten Auskünfte gewährt weden können?

4. Wie beurteilt die Bundesregierung die Überlegung, bei besonders sensiblen Daten ein Recht auf Akteneinsicht und/oder auf Zutritt zu und auf direkte Auskunftserteilung durch Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung einer besonderen Gruppe von Abgeordneten zu übertragen, die der Deutsche Bundestag mit dieser Aufgabe betraut hat?

II. Schaffung eines Bürgerbeauftragten des Deutschen Bundestages

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Überlegung, einen Bürgerbeauftragten des Deutschen Bundestages, der unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen ist, auf Antrag eines Bürgers, aber nach eigenem Ermessen, Einsicht in die Akten der Verwaltung nehmen und dem Bürger wie dem Deutschen Bundestag dementsprechend Auskunft geben zu lassen?

2. Inwieweit sind die Vorschläge zur Veränderung der Befugnisse des Eingabeausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages (grundsätzliche Fälle) und des Bürgerbeauftragten des Landtages (Routinefälle), die die Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform" des Schleswig-Holsteinischen Landtags in ihrem Schlußbericht vom 29. Juli 1988 niedergelegt hat (Landtagsdrucksache 12/180, S. 0252 bis 0263) und die u. a. für beide Organe Rechte auf Aktenvorlage, Auskünfte und Zutritt vorsehen, auf die Bundesexekutive übertragbar?

Bonn, den 28. März 1990

Schütz
Kiehm
Dr. Pick
Dr. Däubler-Gmelin
Schäfer (Offenburg)
Bachmaier
Becker-Inglau
Schmidt (München)
Singer
Stiegler
Wiefelspütz
Dr. de With
Dr. Hartenstein
Kastner
Lennartz
Müller (Düsseldorf)
Reuter
Stahl (Kempen)
Weiermann
Dr. Wernitz
Bernrath
Blunck
Dr. Böhme (Unna)
Kolbow
Dr. Hauchler
Dr. Kübler
Daubertshäuser
Dr. Vogel und Fraktion

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51, Telefax (02 28) 36 12 75
ISSN 0722-8333